

Analyse

Russland wählt Die Bedeutung der Dumawahlen am 2. Dezember

Petra Stykow, München

Zusammenfassung

Am kommenden Sonntag findet in Russland die Wahl zur Staatsduma, dem Unterhaus des nationalen Parlaments statt. Obwohl ihr Ausgang bereits entschieden scheint und überdies kaum Bedeutung für künftige Politikinhalte hat, beschäftigt sie politische Beobachter sehr: Es geht darum, wie viele und welche Parteien den Einzug ins Parlament erreichen und um die Eindeutigkeit der Mehrheitsverhältnisse in der neuen Duma. Noch mehr geht es darum, ob der Wähler das »System Putin« quasi-plebiszitär legitimiert, und es geht um Weichenstellungen für die Lösung der Frage, wer der nächste Präsident Russlands sein wird.

Ein langweiliger Wahlkampf?

Das vierte Mal seit der Gründung der Russischen Föderation finden am kommenden Sonntag nationale Parlamentswahlen statt. Elf Parteien bewerben sich um 450 Mandate, die nach dem Verhältniswahlrecht mit siebenprozentiger Sperrklausel vergeben werden. Ausländische Beobachter sind irritiert: Einerseits scheint die Wahl schon längst entschieden. Bereits seit Monaten gibt es niemanden mehr, der nicht einen klaren Sieg von »Einiges Russland« vorhersagen würde. Der Wahlkampf, der von der Partei und ihrem Spitzenkandidaten Wladimir Putin dominiert wurde, ist daher als Farce mit begrenztem Unterhaltungswert wahrgenommen worden.

Andererseits hat sich das politische Klima im November deutlich verschärft. Die Wahlen, die nominell dem Wettbewerb zwischen politischen Parteien um Sitze im Unterhaus des Parlaments gelten, sind in ein Plebiszit über Putin und seine Politik umgedeutet worden, und die Kampagne erreichte die Straße: Auf Großkundgebungen forderten Bürger die Änderung der Verfassung, damit Putin – der dies nach wie vor ausschließt – eine dritte Amtszeit Präsident bleibe. Am 15. November gründeten Initiativgruppen aus fast allen Regionen des Landes die Bewegung »Für Putin!«. Am letzten Wochenende vor der Wahl fanden in einer Reihe von Städten »Märsche der Unzufriedenen« statt, an denen erstmals nicht nur die heterogene Allianz des »Anderen Russland«, sondern auch offizielle Vertreter der liberalen Opposition teilnahmen. In Moskau versammelten sich am 24. November zwei- bis dreitausend Menschen. Es kam zu Zusammenstößen mit Spezialeinheiten des Innenministeriums. Garri Kasparow, die Galionsfigur der außerparlamentarischen Bewegung »Anderes Russland«, wurde wegen Störung der öffentlichen Ordnung und der Organisation nicht ge-

nehmigter Protestaktionen zu einer fünftägigen Haftstrafe verurteilt. Am 25. November wurden in St. Petersburg bei einem solchen Marsch mehrere Politiker der Opposition für einige Stunden festgehalten, darunter Boris Nemzow, einer der Spitzenkandidaten der liberalen »Union der rechten Kräfte«.

Warum hat die langweilige Kampagne für eine scheinbar bereits entschiedene Wahl für eine Institution, die politisch sekundär ist, sich derart zugespielt? Was bedeuten diese Wahlen tatsächlich?

Wahlen als Technik der Elitenrekrutierung

In Demokratien erfüllen Wahlen mehrere Funktionen. Als Technik der Elitenrekrutierung sind sie eine Alternative zur Besetzung politischer Schlüsselämter, die in anderen politischen Systemen beispielsweise per Erbfolge, Selbsterennnung oder Ämterkauf erfolgt. Sie stellen deshalb auch das mächtigste Kontrollinstrument der Bürger über die politischen Eliten dar. Zwar liefert die Stimmabgabe keine spezifischen Informationen über den »Willen des Volkes«, wohl aber ein generalisierendes Votum über die Regierenden: Während die Wieder- oder Abwahl von Politikern Auskunft über die allgemeine Zufriedenheit mit der Politik der vergangenen Wahlperiode und Erwartungen an die Zukunft gibt, signalisiert eine hohe Wahlbeteiligung, dass die Verbindung zwischen dem Souverän und seinen Repräsentanten intakt ist. Wahlen sind daher auch die wichtigste Institution für die Legitimitätssicherung von Demokratien.

Analysiert man die bevorstehende Dumawahl vor diesem Hintergrund, fällt zunächst auf, dass sie als Technik der Elitenrekrutierung von minderer Bedeutung ist. Zum einen, weil die Auswahl unter Alternativen faktisch beschränkt ist. Die Wahlkampagne hat den Bürgern weder umfassende noch ausgewogene Informa-

tionen über die Konkurrenten geliefert. Die favorisierte Partei verfügt über einen uneinholbaren Vorsprung, weil sie vom Zugang zu den »administrativen Ressourcen« (der Staatsorgane auf allen Ebenen) und zur »Personalressource Putin« profitiert. Zum anderen aber sind die Wahlen deshalb von geringer Relevanz für die Elitenrekrutierung, weil die Duma im Institutionengefüge des Regierungssystems ein schwaches Glied ist. Anders als in parlamentarischen Regierungssystemen ging bisher aus keiner Wahl (1993, 1999, 2003) ein neues Kabinett hervor; anders als in einer präsidentiellen Demokratie agiert die Duma aber auch nicht als »korporatives« Gegengewicht zur präsidentiellen Exekutive.

Wahlziel: Legitimation des »Systems Putin«

Für die Legitimität des »Systems Putin« sind die bevorstehenden Wahlen jedoch von größter Bedeutung. Russland ist laut seiner Verfassung eine Demokratie. Zwar mögen in der Realität die Standards westlicher liberaler Demokratien mehr oder weniger gründlich verfehlt werden, die politischen Eliten können ihrem Selbstverständnis nach jedoch keineswegs auf die Zustimmung der Bürger verzichten. Das von Putin seit dem Jahr 2000 verfolgte Projekt der »gelenkten Demokratie« enthält eine prinzipielle Einschränkung der Wahlfreiheit, indem der zentralisierten Exekutive das Recht zugestanden wird, den *idealiter* freien Wettbewerb um politische Ämter zu steuern und zu limitieren – unter Verweis auf die »Unreife« des politischen Systems und der Gesellschaft. Zur Rechtfertigung dieser paternalistischen Begründung bedarf die »gelenkte Demokratie« jedoch eines generalisierten Mandats durch die Bevölkerungsmehrheit.

Indem Putin am 1. Oktober seine Spitzenkandidatur für die Partei »Einiges Russland« erklärte, forderte er dieses generalisierte Mandat ein. Die Dumawahl wurde durch die Parteiführung zu einem »Referendum zur Unterstützung Putins« erklärt. Dank dieses bemerkenswerten Relaunchs verwandelte sie sich aus einer zweitrangigen Prozedur der Personalrekrutierung in ein Plebisitz über die bisher achtjährige Regierungszeit Putins und damit in eine Schicksalswahl für Russland. Ein zunehmend aggressiver Angriffswahlkampf gegen die »Feinde Russlands« wurde inszeniert. Er richtete sich weniger gegen konkurrierende Parteien, als gegen vage konturierte Gruppierungen – diejenigen, die Ende der 1980er Jahre die Sowjetunion zerstört und das Land in die Armut getrieben hatten, diejenigen, die in den 1990er Jahren nicht den nationalen Interessen, sondern denen der »Oligarchen« dienten, und diejenigen, die sich gegenwärtig von ausländischen Mächten finanzieren lassen. Aus einem Wettbewerb zwischen politischen Parteien wurde so eine Kampagne gegen die Feinde von Staat und Gesellschaft.

Das Ziel der Propagandakampagne besteht in der maximalen Mobilisierung des Elektorats, um bei hoher Wahlbeteiligung die absolute Mehrheit für »Einiges Russland« im Parlament zu erzielen. Wie wichtig dies ist, zeigt die komplementäre Anweisung der Präsidialverwaltung an die Gouverneure in den Regionen, am Wahltag eine Beteiligung von mindestens 70 % der Wähler sowie ein Abstimmungsergebnis zu sichern, das den Stimmenanteil Putins bei der Präsidentschaftswahl von 2004 (71 %) mindestens erreicht. Jedes andere Ergebnis würde angesichts der überlegenen Wettbewerbsposition des Favoriten Zweifel daran säen, ob das erwünschte allgemeine Wählermandat tatsächlich erteilt worden ist. Die Prognosen der Wahlforscher, die Wahlbeteiligung werde bei etwas über 50 % liegen, erhöhen daher die Spannung durchaus. Träfen sie zu, würde die Wahlbeteiligung das Niveau von 2003 (55,8 %) und 1999 (61,9 %) recht deutlich verfehlten. Bisher hatten Wähler die Chance, in der Wahlkabine ihre Stimme nicht nur für einen bestimmten Kandidaten bzw. eine Partei, sondern auch »gegen alle Kandidaten« abzugeben. Weil das neue Wahlreglement diese Option nicht mehr vorsieht, könnte eine höhere Wahlabsintenz zu großen Teilen tatsächlich als Wählerprotest gegen das gesamte »System Putin« interpretiert werden.

Wahlziel: Verfassungsändernde Parlamentsmehrheit

Die extrem polarisierende Wahlkampagne lässt dem Bürger, so er sich zur Stimmabgabe entschließt, nur die Wahl für oder gegen Putin. Dies bedeutet sowohl für oder gegen die Partei »Einiges Russland« als auch für oder gegen die gesamte politische, ökonomische und soziale Bilanz der letzten acht Jahre. Die Folge dieses Wahlkampfs könnte daher eine nachhaltige Spaltung der Wählerschaft in zwei große Gruppen sein, wie sie bisher nicht bestand. Da nach allgemeiner Ansicht weder Jabloko noch die Union der rechten Kräfte eine realistische Chance haben, die Sperrklausel zu überwinden, ist es nicht ausgeschlossen, dass auch viele liberal eingestellte Wähler für die Kommunistische Partei votieren. Erstmals würden sich dann die kommunistische und die liberale Opposition in einem gemeinsamen politischen Lager wiederfinden.

Hier lässt sich ein weiteres Argument für die Bedeutung der Dumawahl finden: Der Wählerwille soll »Einiges Russland« die verfassungsändernde Mehrheit im Parlament bringen, um dem künftigen Präsidenten die volle Handlungsfreiheit in der Legislative zu sichern. Die »Partei der Macht« hatte eine solche Mehrheit bereits in der gegenwärtigen Duma inne, sie verdankte sich jedoch nicht unmittelbar dem Wahlergebnis (223 von 450 Sitzen im Dezember 2003), sondern erst dem nachfolgenden Beitritt nominell unabhängiger Kandi-

daten zu ihrer Fraktion. Da dieser Weg zu einer parlamentarischen Zweidrittelmehrheit aufgrund des geänderten Wahlgesetzes inzwischen verschlossen ist, muss sie unmittelbar durch das Stimmergebnis erreicht werden. Wahlprognosen anhand von Umfragen zeigen, dass dieses Ziel nicht unrealistisch ist. Ob es erreicht wird, hängt vermutlich davon ab, wie viele weitere Parteien schließlich ins Parlament einziehen werden. Relativ sicher erscheint dies für die Kommunistische Partei, unsicher (aber möglich) für die Liberaldemokratische Partei Schirinowskis und die zweite pro-präsidentielle Partei »Gerechtes Russland«. Das Wahlergebnis ist daher auch von Bedeutung für die mittelfristige Struktur des Parteiensystems.

Dumawahl und Nachfolgefrage

Der wichtigste Aspekt, unter dem die Bedeutung der Dumawahlen zu interpretieren ist, besteht in ihren Auswirkungen auf die innenpolitische Stabilität angesichts einer Regimekrise, die durch das sogenannte »Problem 2008« herangereift ist. Es handelt sich um die Frage, wer der nächste Präsident Russlands sein wird. Dieses Nachfolgeproblem belastet die politische Situation zunehmend.

Die Macht des russischen Präsidenten stützt sich einerseits auf einen zentralisierten bürokratischen Apparat, andererseits auf ausgedehnte interpersonelle Netzwerke. Der konkreten Person, welche die Fäden dieser Macht in den Händen hält, kommt daher zentrale Bedeutung für die Stabilität des Regimes zu. Sie kontrolliert den Zugang zu allen wichtigen politischen wie ökonomischen Ressourcen und balanciert die Ansprüche konkurrierender Elitenfraktionen aus. Die Frage des Machttransfers auf eine neue Person, wenn der bisherige Amtsinhaber (aus welchen Gründen auch immer) ausscheidet, bildet daher eine Art »Sollbruchstelle« in Regimes mit einer solchen Herrschaftsstruktur, die nicht nur das postkommunistische Russland auszeichnet, sondern auch die meisten anderen Nachfolgestaaten der Sowjetunion: Die Spitzenposition in diesem System muss aus Gründen der Legitimationsbeschaffung zwar formal aufgrund eines Wählervotums besetzt werden. Faktisch jedoch können sich die Eliten darauf nicht einlassen, da es nicht um die Bestimmung von Repräsentanten des *demos* durch diesen selbst geht, sondern um die Auswahl eines Managers intraelitärer Allianzen und Verteilungskonflikte. Die Nachfolgefrage muss also in der Sache bereits vor dem offiziellen Wahltermin entschieden werden, während sie der Form nach bis dahin offen zu bleiben hat.

Dieser Spagat ruft zwangsläufig politische Unsicherheit hervor, weil es mehrere Elitenfraktionen gibt, die den jeweils eigenen Repräsentanten durchzusetzen versuchen, so dass sich Strategien und Gegenstrategi-

en überkreuzen und die Lage eskalieren kann. Bezeichnend ist, dass die intraelitären Auseinandersetzungen zwar in irgendeiner Form nach außen dringen – etwa in Form von Gerüchten, unerwarteten personellen Rüchtern, rhetorischen Attacken usw., sich jedoch nicht unmittelbar und eindeutig in die Konkurrenz politischer Parteien übersetzen. Deshalb verläuft der Wahlkampf auf der strukturellen Ebene der Parteien eher langweilig. Er gewinnt seine Spannung erst dann, wenn er substantiell darüber hinausgeht, wie die Umdeutung »einfacher« Parlamentswahlen in ein Referendum über das Gesamtsystem und die Angriffe gegen die »Feinde Russlands« zeigen.

Ziel der Wählermobilisierung: Revolutionsprävention

Falls die herangereifte Frage des Machttransfers nicht vorab intraelitär entschieden wird oder falls der Wähler den intraelitären Personalkompromiss nicht bestätigen sollte, wird die Lage dramatisch. In solchen Situationen kam es in Georgien 2003, der Ukraine 2004 und Kirgisien 2005 zu »bunten Revolutionen«, weil bisher nicht in das politische Machtzentrum integrierte Elitengruppen Allianzen mit mobilisierbaren Bevölkerungsgruppen eingingen. Damit konnten sie das Fehlen eigener »administrativer Ressourcen« kompensieren. Sie präsentierten mit ihrem Spitzenkandidaten eine echte personelle Alternative, der als »lupenreiner Demokrat« durch die Unterstützung »von unten« getragen wurde und daher den plebisizitären Legitimationsanspruch des Regimes gegen dieses selbst zu wenden vermochte. Die Regimekrisen, die in beiden Ländern dadurch ausgelöst wurden, halten bekanntlich noch immer an.

Sowohl der Angriffswahlkampf Putins als auch die »von oben« gesteuerte Mobilisierung »von unten« können daher als Präventivmaßnahme gegen eine drohende »bunte Revolution« interpretiert werden. Sie ergänzen die seit Jahren verfolgte »negative Strategie« der systematischen Einschränkung von Chancen der oppositionellen Mobilisierung um eine »positive Strategie« – die Gegenmobilisierung der Gesellschaft und die Schaffung von Feindbildern, die bei Bedarf jederzeit namentlich präzisiert werden können. Dies verweist auf eine differenziertere Lernfähigkeit Putins und seiner Umgebung.

Die (Über-)Parteilichkeit des Präsidenten und die Nachfolgefrage

Seit vielen Monaten kursieren immer neue Szenarien für die Lösung des Nachfolgeproblems. Im Dumawahlkampf traten einige neue Schachzüge der beteiligten Akteure, Zugmöglichkeiten und -zwänge hervor, die ihn zu einem wichtigen Schritt in diesem Prozess gemacht haben: Die Nominierung Putins als Spitzenkandidat von »Einiges Russland« brach auch offen mit

der – von Jelzin begründeten und von Putin bis dahin stets verteidigten – Tradition der Überparteilichkeit des Präsidenten. Dies entschied zum einen schlagartig den Wettbewerb zwischen den zwei pro-präsidentiellen Parteien »Einiges Russland« und »Gerechtes Russland«. Er war seit dem Sommer 2006 als Experiment der Präsidialadministration auf der Suche nach einem der »gelenkten Demokratie« angemessenen Parteiensystem interpretiert worden. Nunmehr hat sich zunächst das sogenannte »mexikanische Modell« mit einer hegemonialen Partei und kleineren, mehr oder weniger oppositionellen Parteien durchgesetzt und die Variante eines Systems aus zwei tendenziell gleichstarken, präsidententreuen Parteien verdrängt, die alternierend das Parlament dominieren und vom Präsidenten bei Bedarf gegeneinander ausgespielt werden könnten.

Gleichzeitig wechselte damit auch das institutionelle Experimentierfeld: Als Spitzenkandidat der stärksten Partei, so wurde vermutet, könnte Putin Premierminister und damit sein eigener Nachfolger werden, ohne dass es einer verfassungswidrigen dritten Amtszeit als Präsident bedürfte. Die Bedingung dafür bestünde lediglich in einer (leicht zu begründenden) Verfassungsänderung, mit der das Regierungssystem vom bisher formal semi-, faktisch aber »super«-präsidentiellen in ein parlamentarisches System umgewandelt werden müsste.

Ende Oktober verwarf Putin diese Option offiziell, jedoch ist die Überparteilichkeit des Präsidenten aufgrund seiner klaren politischen Positionierung für »Einiges Russland« bedeutungsvoll. Für Putin bietet das offene Bekenntnis zur »Partei der Macht« sowohl Vorteile als auch Nachteile: Sie dürfte viele Wähler dazu motivieren, ihre Stimme für sie abzugeben, um den Erfolg des Quasi-Plebisitzs zu sichern. Andererseits macht sie Putin eher zum Partei- als zum »nationalen Führer« und schränkt seine Handlungsoptionen damit ein, wenn er nicht wieder auf Distanz geht. Gleichzeitig hat sein Bekenntnis zu »Einiges Russland« eine politische Polarisierung provoziert, die als mutwilliges Spiel mit dem Feuer erscheinen kann – wenn sie nicht überhaupt ihren Zweck verfehlt: Die eigentliche Gefahr für die innenpolitische Stabilität Russlands geht weitaus weniger von einer latent unzufriedenen Bevölkerung und der »systemischen Opposition« aus als von den internen Spaltungen innerhalb der herrschenden Elite. Zwar dürfte Russland keine »bunte Revolution« bevorstehen, jedoch ist noch immer nicht klar, ob sich seine Elitenfraktionen konfliktarm auf einen starken Nachfolger im Präsidentenamt einigen können.

Über die Autorin

Petra Stykow ist Professorin für Politikwissenschaft am Geschwister-Scholl-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Wie weiter?

Putin, der am 2. Dezember mit Sicherheit ein Parlamentsmandat erringen wird, muss sich danach entscheiden: Die Annahme des Mandats würde seinen Rücktritt als Präsident erfordern und ihm die Chance eröffnen, Vorsitzender der Duma oder Regierungschef zu werden; vielleicht würde es sogar als verfassungskonform interpretiert werden, trüte er im März 2008 aus einer solchen Position heraus als Kandidat für eine neuerliche Präsidentschaft an. Nähme er das Mandat hingegen nicht an, könnte er bis zum Ende seiner Amtszeit Präsident bleiben, was andere Optionen eröffnen würde, darunter die derzeit vieldiskutierte Idee, ihn in den – konstitutionellen oder extrakonstitutionellen – Rang eines »nationalen Führers« zu erheben. Dies würde die institutionelle Redundanz des politischen Systems Russlands freilich auf die Spitze treiben und Potential für heftige institutionelle Konflikte bergen, weil es aufgrund seines »superpräsidentiellen« Designs bereits über einen mächtigen personalisierten Schlüsselakteur verfügt.

Alle derzeit diskutierten Szenarien sind, vom Standpunkt der Regimestabilität aus gesehen, höchst riskant. In den nächsten Wochen sind neue Erkenntnisse zu erwarten, welche Optionen realistisch sind und welche gegebenenfalls aufgrund des Wahlergebnisses neu entstehen. Zur Erinnerung: Das Nachfolgeproblem, das im Jahre 1999 angestanden hatte, wurde durch den Rücktritt des Amtsinhabers zwei Wochen nach der Dumawahl gelöst. Der erst kurze Zeit zuvor ernannte Premierminister übernahm dessen Amt und wurde wenig später per Wahl darin bestätigt. In der Folgezeit löste er sich geschickt aus der Abhängigkeit von seinem Ziehvater – der sich nicht zum »nationalen Führer« erheben ließ, sondern aus der Politik zurückzog. Dennoch ging die Konsolidierung des Regimes nicht ohne die selektive Bekämpfung einiger mächtiger Elitenfraktionen ab.

Die Dumawahl am kommenden Sonntag und die Präsidentenwahl am 2. März kommenden Jahres gehören untrennbar zusammen. Es handelt sich um die beiden einzigen vorab öffentlich bekannten Daten in einem Prozess, in dem ein Nachfolger für den amtierenden Präsidenten gefunden werden muss, welcher die Kontinuität des »Systems Putin« sichern kann. Dass Putin, wie Beobachter gern unterstellen, souveräner Gestalter dieses Prozesses ist und die Öffentlichkeit bisher lediglich aus taktischen Gründen im Unklaren über seine Pläne lässt, kann angesichts der politischen Dynamik der letzten Wochen mit gutem Grund bezweifelt werden.